

8.10.2025

EOAK/7100/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

KOKOuspalkkioiden ym. maksaminen

1 KANTELU

Kantelija arvosteli A:n kaupungin menettelyä vanhusneuvoston kokouspalkkioiden ja kulukorvausten maksamisessa. Kantelija kertoo olevansa vanhusneuvoston jäsen ja olleensa yhdessä toisen henkilön kanssa valittu osallistumaan Seinäjoella järjestettyyn alueelliseen kokoontumiseen 24.5.2024. Hän kertoo lähettäneensä kaupungille matkalaskun 5.6.2024, mutta hänelle ei maksettu kilometrirahoja eikä päivärahoja. Lisäksi hän on tyytymätön siihen, että hänelle ei ole korvattu matkakustannuksia vanhusneuvoston kokouksiin A:n kaupungissa. Kantelija vaatii, että hänelle tulee maksaa matkakorvaus koko kaudelta joka kokouksesta.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kuntalain (410/2015) 27 §:n 1 momentin mukaan ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Kuntalain 27 §:n 2 momentin mukaan vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Kuntalain 69 §:n 1 momentin mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Kuntalain 82 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilölle maksetaan:

- 1) kokouspalkkiota;
- 2) korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä;
- 3) matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.

Hallintolain (434/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 72/2002) viivytyksettömästä käsittelystä on todettu muun muassa seuraavasti.

”Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla.

Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan. Asiakkaalle tulisi myös kertoa siitä, ettei asian käsittely viranomaisessa etene viivytyksettä ilman pyydettyjä tietoja. Hyvään hallintoon ei kuitenkaan kuulu käsittelyn nopeuttaminen lyhentämällä asiakkaalle tietojen täydentämiseen tai selityksen antamiseen varattua aikaa. Määräajan tulisi aina olla kohtuullinen pyydettyjen tietojen laatuun ja laajuuteen nähden.”

3.2 Tapahtumien kuvaus

Kantelija on A:n kaupungin vanhusneuvoston jäsen. Hän osallistui vanhusneuvoston kokouksessa 14.5.2024 § 9 sovituksen mukaisesti Etelä-Pohjanmaan vanhusneuvostojen ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen viranhaltijoiden tapaamiseen Seinäjoella 24.5.2024. Vanhusneuvoston kokouksessa 14.5.2024 ei tehty päätöstä tai keskusteltu osallistujien kulujen korvaamisesta tai palkkion maksamisesta.

Kantelija lähetti A:n kaupungin kirjaamoon 5.6.2024 matkalaskun ja päivärahahakemuksen Seinäjoella järjestetystä tapaamisesta. Kirjaamosta hakemus lähetettiin vapaa-aika ja hyvinvointipäällikölle. Kantelija tiedusteli asian käsittelyä 20.6.2024 ja vapaa-aika ja hyvinvointipäällikkö vastasi hänelle 25.6.2024 luvaten selvittää asian. Vapaa-aika ja hyvinvointipäällikkö välitti kirjaamosta tuleen viestin talous- ja hallintojohtajalle, sivistys- ja henkilöstöjohtajalle sekä rakennuttaja- ja kiinteistöpäällikölle esittäen kysymyksen ”Onko näihin olemassa selkeää ohjeistusta koska maksetaan ja koska ei makseta?” Vapaa-aika ja hyvinvointipäällikkö oli vapaalla 27.–28.6. ja 1.7. –2.8.2024.

Kantelija lähestyi asiassa uudelleen 31.7.2024 vapaa-aika ja hyvinvointipäällikköä, joka vastasi 13.8.2024, että asia on edelleen työn alla. Kun asiaa oli selvitetty kaupungin hallinnossa, vapaa-aika ja hyvinvointipäällikkö vastasi kantelijalle 26.8.2024, että ”vanhusneuvoston jäsenille maksetaan ainoastaan vanhusneuvoston omista kokouksista ja niihin kertyneistä matkakustannuksista, jos matka kotoa kokouksiin yli 6 km”. Kantelija lähetti 4.12.2024 vapaa-aika ja hyvinvointipäällikölle uuden viestin, johon kaupungin palkkasihteeri vastasi, että alle 6 km kokousmatkoista ei ole maksettu korvauksia.

A:n kaupungin kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 7.2.2022 § 9 päivitetyn Luottamushenkilöiden palkkiosäännön. A:n kaupungin lausunnon mukaan vanhusneuvoston kokouksista on maksettu kokouspalkkiot ja matkakorvaukset palkkiosäännön mukaan, kuitenkin siten, että vakiintuneen käytännön mukaan vanhusneuvostolle on maksettu kokouspalkkio kohtaa ”muu toimielin” vastaavasti ja vain vanhusneuvoston omista kokouksista. Samoin kilometrikorvaukset on maksettu vain oman kaupungin alueella, kun yhdensuuntainen matka on vähintään 3 km. Lausunnon mukaan käytäntöä on noudatettu vanhusneuvoston toimikauden alusta alkaen, mutta asiaa selvitettyä ei ole voitu varmistua siitä, missä laajuudessa käytänteet on tuotu esiin vanhusneuvoston aloittaessa toimikautensa. Kantelijan esiin tuoman yksittäisen tilaisuuden osalta on selvää, ettei korvauksista ole käyty keskustelua vanhusneuvoston kokouksessa 14.5.2024.

A:n kaupungin mukaan kantelijan esiin tuomassa tilanteessa on ilmeistä, että kirjaamoon toimitetuista asiakirjoista huolimatta asiaa on käsitelty kysymyksenä, johon on annettu vastaus, kuten oheisesta selvityksestä ilmenee, eikä kirjallista hallintopäätöstä muutoksenhakuosoitukseen ole annettu. Kaupungin mukaan asian selvittely on viivästynyt kesän lomakaudesta johtuen, mutta asiassa ei koskaan annettu päätöstä. Selvityksistä käy ilmi myös henkilöstön kesken vallinnut epäselvyys toimivallasta. Asian selvittelyn yhteydessä onkin käynyt ilmi, että A:n kaupungin hallintosäännössä olisi syytä määrätä myös toimielimestä, joka ratkaisee palkkioiden ja kustannuskorvausten maksamisesta syntyneen erimielisyyden.

3.3 Arviointi

Hyvän hallinnon periaatteiden on yleisesti katsottu koskevan myös hallinnon sisäistä toimintaa. Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Vanhusneuvostot ovat kunnan niin sanottua vaikuttamistoimielimiä. Niiden jäsenet eivät ole kuntalain 69 §:ssä tarkoitettuja kunnan luottamushenkilöitä. Kuntalain 82 §:ssä on säädetty luottamushenkilöille maksettavista palkkioista ja korvauksista, mutta vaikuttamistoimielinten jäsenten oikeudesta palkkioon tai korvaukseen ei ole säädetty, vaan kunnilla on asiassa itsenäistä harkintavaltaa.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2019, s. 471) vaikuttamistoimielinten jäsenistä ja heille maksettavista korvauksista on todettu seuraavasti.

”Kunnanhallituksen on huolehdittava vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä. Tämä tarkoittaa, että kunta varaa tarvittavat määrärahat, huolehtii kokoustilasta ja muista kokousjärjestelyistä, vastaa kokouskustannuksista sekä antaa tarvittaessa apua kokousasioiden valmisteluun ja sihteerin tehtäviin. Kokouspalkkioiden maksaminen on perusteltua, mutta se on kunnan harkittavissa.”

Pidän tärkeänä, että kunnat huolehtivat vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä varaamalla riittävät määrärahat toimintaan. Kokouspalkkiot ja matkakustannusten korvaaminen voivat olla ratkaisevia sen osalta, onko jäsenten mahdollista osallistua toimielimen toimintaan. Erityisen tärkeänä pidän sitä, että vaikuttamistoimielinten jäsenillä on etukäteen tiedossaan, maksetaanko ja millä perusteilla heille palkkioita tai kulukorvauksia.

Kaupungin selvityksen mukaan uuden vanhusneuvoston järjestäytymiskokouksessa 26.11.2021 käytiin läpi vanhusneuvoston kokouskäytäntöjä. Kokouksen pöytäkirjaan ei ole kirjattu jäsenten palkkioista tai korvausten maksamisesta, eikä vanhusneuvoston sihteerinä toimiva vapaa-aika ja hyvinvointipäällikkö enää muista ajan kulumisen vuoksi, mitä kokouksessa käytiin läpi palkkioiden ja korvausten maksamisesta. Vapaa-aika ja hyvinvointipäällikön mukaan vanhusneuvostossa ei keskusteltu etukäteen kilometrikovauksesta tai päivärahan maksamisesta, kun päätettiin edustajien osallistumisesta Etelä-Pohjanmaan vanhusneuvostojen ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden tapaamiseen 24.5.2024.

Pidän hyvän hallinnon näkökulmasta ongelmallisena sitä, että osallistuessaan toisella paikkakunnalla järjestettyyn hyvinvointialueen järjestämään vanhusneuvostojen edustajien kokoontumiseen, kantelijalla ei ole ollut etukäteen tiedossaan, että kaupungin hyväksymän palkkiosäännön mukaan kyseiseen tilaisuuteen osallistumisesta ei makseta palkkiota ja korvausta. Katson, että vanhusneuvoston jäsenille olisi tullut perehdytyksessä riittävän selkeästi ilmoittaa perusteet, joiden mukaan heillä on oikeus saada palkkio tai korvaus vanhusneuvoston toimintaan osallistumisestaan. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että selvityksen mukaan myös kaupungin viranhaltijoille näyttäisi olleen epäselvää, maksetaanko korvausta.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2019, s. 536) palkkioita ja korvauksia koskevasta päätöksestä on todettu seuraavasti.

”Jos luottamushenkilön vaatima palkkio tai kustannusten korvaus on eväty, hallintosäännössä määrätty toimielin ratkaisee palkkion tai korvauksen määrän. Jos toimielintä ei ole määrätty, lienee katsottava, että vaatimuksen ratkaiseminen kuuluu kunnanhallitukselle.

Palkkion tai korvauksen maksamisesta syntynyt riita ratkaistaneen hallintoriita-asiana ensiasteessa hallinto-oikeudessa (ks. [133 §:n selitys 2.2](#)).”

Yhdyn A:n kaupungin lausunnossaan esittämään arvioon siitä, että hallintosäännössä olisi syytä määrätä toimielimestä, joka ratkaisee palkkioiden ja kustannuskorvausten maksamisesta syntyneen erimielisyyden. Katson, että kantelijalla on halutessaan oikeus saada kunnan päätös hakemastaan korvauksesta. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaisesti palkkion tai korvauksen maksamisesta syntynyt riita on mahdollista saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. En laillisuusvalvojana voi ottaa kantaa mahdollisen hallintoriita-asian menestymismahdollisuuteen tai muutoinkaan kantelijan oikeuteen saada hakemaansa korvausta.

Kantelija on hakenut matkakorvausta ensimmäisen kerran 5.6.2024 ja hän on tiedustellut asiaa uudelleen 20.6.2024. Kantelijalle on vastattu ensimmäisen kerran 25.6.2024 jolloin asiaa on luvattu selvittää. Kantelija tiedusteli asiaa seuraavan kerran 31.7.2024 ja hänelle vastattiin 13.8.2024, että asia on edelleen työn alla. Kantelija sai vastauksen vasta 26.8.2024, jolloin hänelle ilmoitettiin, että hänen hakemaansa korvausta ei makseta.

Katson, että kantelijalle vastaaminen ei ole toteutunut hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä, kun vastaaminen on kestänyt lähes kolme kuukautta. Kiinnitän erityisesti huomiota siihen, että kaupungin palkkiosääntö ei ole ollut viranhaltijoiden tiedossa, vaan vastaaminen on viivästynyt, koska asian selvittäminen on ollut kesken. Tämän vuoksi kiinnitän kaupungin huomiota siihen, että palkkio- ja kulukorvauslaskujen käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen hyvän hallinnon mukaisesta käsittelystä A:n kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni A:n kaupungille.